XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO AGRÁRIO E AGROAMBIENTAL

LUIZ ERNANI BONESSO DE ARAUJO

MARIA CLAUDIA S. ANTUNES DE SOUZA

NIVALDO DOS SANTOS

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito Agrário e Agroambiental [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;
Coordenadores: Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza, Luiz Ernani Bonesso de Araújo, Nivaldo dos Santos – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-033-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Agrário. 3. Direito Agroambiental I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO AGRÁRIO E AGROAMBIENTAL

Apresentação

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI realizou o seu XXIV Encontro Nacional na Universidade Federal de Sergipe UFS, em Aracaju, sob o tema DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio., neste contexto o presente livro apresenta os artigos selecionados para o Grupo de Trabalho de Direito Agrário e Agroambiental, destacando que a área de Direito Agrário e Ambiental tem demonstrado crescente e relevante interesse nas pesquisas da pós-graduação em Direito no país, cuja amostra significativa tem se revelado nos Congressos do CONPEDI nos últimos anos.

O Grupo de Trabalho de Direito Agrário e Agroambiental, que tivemos a honra de coordenar, congrega os artigos ora publicados, que apresenta pesquisas de excelente nível acadêmico e jurídico, por meio do trabalho criterioso de docentes e discentes da pós-graduação em Direito de todas as regiões do País, que se dedicaram a debater, investigar, refletir e analisar os complexos desafios da proteção jurídica do direito ao meio ambiente e suas intrincadas relações multidisciplinares que perpassam a seara do econômico, do político, do social, do filosófico, do institucional, além do conhecimento científico de inúmeras outras ciências, mais afinadas com o estudo da abrangência multifacetada do meio ambiente nas suas diversas acepções.

Neste contexto, no primeiro capítulo com o titulo o Código Florestal dois anos após a entrada em vigor: uma análise para além dos interesses contrapostos de autoria de Marlene de Paula Pereira reflete a respeito do referido código, especialmente no que se refere aos agricultores familiares, destacando que faltam políticas públicas de assistência rural que efetivamente fortaleçam o pequeno agricultor e o ajudem a produzir com sustentabilidade.

Na sequência, o segundo capítulo intitulado a luta pela terra e o poder judiciário: um estudo sobre o massacre de Corumbiara, do Estado de Rondônia, de autoria Roniery Rodrigues Machado, abordando acontecimentos de Corumbiara não são um caso isolado e descontextualizado, são, na verdade, uma constante. Alertando que, enquanto, a terra não for distribuída ainda continuará existindo.

No terceiro capítulo intitulado desenvolvimento sustentável, modernização e tecnologias sociais no meio agrário brasileiro de Diego Guimarães de Oliveira e Nivaldo Dos Santos,

discutem a modernização agrária e seus reflexos no meio rural brasileiro, realizando-se uma discussão acerca do termo e os impactos decorrentes dos processos modernizantes na estrutura agrícola do país relacionados ao princípio do desenvolvimento sustentável.

O capítulo quarto com o titulo o trabalhador rural e os agrotóxicos de autoria Mauê Ângela Romeiro Martins, discorre sobre os trabalhadores rurais alertando que estes, são alvos imediatos dos agrotóxicos, porque lidam diretamente e diariamente com os compostos químicos. Analisa bibliograficamente a relação entre o trabalhador rural e os agrotóxicos, ora que aqueles são os menos visualizados quando se trata de assistência e reconhecimento de direitos e, não obstante isso, impõem-lhes a culpa sobre sua própria degradação.

O quinto capítulo cujo tema é um estudo de caso sobre a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e a propriedade produtiva de autoria de Flavia Trentini e Danielle Zoega Rosim, analisam o tratamento constitucional destinado à função social da propriedade rural, o que abrange o estudo sobre os requisitos para seu cumprimento (requisitos econômico, ambiental e social), bem como a investigação sobre a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, instrumento que visa efetivar a funcionalização da terra pela punição do proprietário que não observa os preceitos legais.

Em continua caminhada, o sexto capítulo intitulado dever de produzir e função socioambiental na propriedade rural: contradição ou equilíbrio? de autoria Adriano Stanley Rocha Souza e Isabela Maria Marques Thebaldi, discutem por meio de uma revisão bibliográfica e pesquisa jurídico-teórica a possibilidade de coexistência das limitações de ordem ambiental e ainda assim, garantir a produtividade agrária.

No sétimo capítulo com o titulo agricultura familiar: políticas públicas para um novo modelo de desenvolvimento rural de autoria Bruna Nogueira Almeida Ratke destaca que as políticas públicas têm como papel primordial promover as transformações econômicas e sociais com o fim de inserir a agricultura familiar como titular da política de desenvolvimento rural capaz de contribuir para resolver alguns desafios do Brasil, como fome, segurança alimentar, violência, desigualdade social, falta de empregos e renda, desmatamento, poluição e manejo dos recursos naturais.

Prosseguindo, o oitavo capítulo intitulado direito agrário: a financeirização das terras brasileiras decorrente da aquisição das terras por estrangeiros como nova vertente da questão agrária à luz dos princípios constitucionais agrários de autoria Caroline Vargas Barbosa e de Luciana Ramos Jordão que estabelece relação com os eventos que conduziram à formação da estrutura fundiária do país, apresentando as características atinentes ao modelo de agricultura

camponesa e ao agronegócio, a fim de verificar se há influência advinda da compra de terras por estrangeiros na questão agrária suficiente a aprofundar a concentração fundiária e piorar as condições de vida dos trabalhadores rurais.

O nono capítulo intitulado a observância da função social da propriedade rural e o imposto sobre propriedade territorial rural no Brasil de autoria Ana Rita Nascimento Cabral e Carlos Araújo Leonetti apresenta uma pesquisa, bibliográfica, exploratória e explicativa, sob o aspecto interdisciplinar das questões constitucional, agrária e tributária, têm por objetivo tratar sobre a propriedade rural e sua função social a partir da análise do ITR.

O décimo capítulo intitulado a avaliação dos impactos na agricultura familiar pela atividade mineraria no município de americano do Brasil- GO de Arlete Gomes Do Nascimento Vieira analisa os conflitos socioambientais entre a mineração e agricultura familiar no município de Americano do Brasil na hipótese de que há problemas na produção agrária por conta de danos ambientais decorrentes da produção mineral, danos esses não saneados ou minimizados pela correta aplicação dos recursos financeiros obtidos com a CFEM (Compensação Financeira pela Exploração Mineral) pelo poder público.

O décimo primeiro capítulo intitulado direito agrário ao direito agroalimentar: a segurança alimentar como fim da atividade agrária de Joaquim Basso busca, a partir de pesquisa bibliográfica e documental, sobre legislação nacional, estrangeira e internacional, verificar se o Direito Agrário brasileiro tem sido útil para a solução da questão da segurança alimentar.

O décimo segundo capítulo intitulado desconcentração fundiária versus reforma agrária de mercado: o atual processo de incorporação de terras na Amazônia Legal de Kennia Dias Lino realiza um breve estudo sobre como se deu a política de ocupação da Amazônia Legal a partir do período da Ditadura Militar, bem como as recentes políticas para o acesso à terra com a atual incorporação das terras dessa região a estrutura fundiária brasileira.

O décimo terceiro capítulo intitulado o estado da arte do direito agrário: passado e futuro de uma disciplina jurídica necessária para a concretização de direitos humanos de Roberto De Paula discorre sobre a insuficiência dos institutos e categorias do Direito Civil para julgar as questões agrárias, especialmente os conflitos agrários, devido sua natureza patrimonialista, daí a necessidade de uma especialização da Justiça e dos magistrados na disciplina do Direito Agrário.

O décimo quarto capítulo intitulado influxos do paradigma do desenvolvimento sustentável na função sócio-ambiental como princípio norteador do direito agrário contemporâneo de

William Paiva Marques Júnior que atento a essa problemática, o legislador constitucional foi sábio ao exigir que a função socioambiental da propriedade agrária esteja eivada de aspectos multidisciplinares, tais como: níveis satisfatórios de produtividade, preservação do meio ambiente, respeito à legislação trabalhista e bem estar de proprietários e trabalhadores. Ainda que a regra não existisse, entretanto, surgiria tal obrigatoriedade do núcleo de princípios reitores e fundamentais das relações privadas agrárias cada vez mais sensíveis ao equilíbrio ecológico da Mãe Natureza, tão sensível ao Direito Agrário informado pelo paradigma da sustentabilidade.

O décimo quinto capítulo intitulado empresa agrária e empresa rural: expressões de um mesmo sujeito? de Eduardo Silveira Frade e Hertha Urquiza Baracho se propõem a debater estas distinções, analisando a legislação pertinente ao tema, e tecendo considerações quando necessário, utilizando-se, pois, de uma abordagem analítico-descritiva, possibilitando uma melhor compreensão empírica acerca de qual das espécies empresárias se estaria diante.

No décimo sexto capítulo agrotóxicos: modelo produtivo como fonte de violência de Bartira Macedo Miranda Santos e Ellen Adeliane Fernandes Magni Dunck que analisam a poluição ambiental e a contaminação humana pelo uso excessivo de agrotóxicos uma vez que ambas podem ser tratadas como fonte de violência e exclusão social.

No décimo sétimo capitulo uma análise da política agrícola comum sob a perspectiva da multifuncionalidade da agricultura e da liberalização comercial dos produtos agrícolas de Celso Lucas Fernandes Oliveira e Rabah Belaidi que fazem uma análise da política da política agrícola comum sob a perspectiva da multifuncionalidade da agricultura e da liberalização comercial dos produtos agrícolas, discutindo acerca da justificação da existência de tal política no contexto de liberalização comercial dos produtos agrícolas defendido pela (OMC).

No décimo oitavo capítulo a questão indígena e as políticas de desenvolvimento no Brasil: da formação da questão agrária em 1930 à positivação dos direitos na constituição de 1988 de Leonilson Rocha dos Santos e Vilma de Fátima Machado buscam discutir a relação que se consolidou, a partir da década de 1930, entre a construção de direitos indígenas à terra e a noção de desenvolvimento empreendida pelas sociedades brasileiras em seus respectivos períodos. Para tanto analisam a produção dos discursos desenvolvimentistas e a questão da luta para construção dos direitos indígenas.

No décimo nono capítulo política agrícola e a proteção dos recursos naturais: a trajetória simbólica de sua normatividade no Brasil de Flavia Donini Rossito verifica que a política

agrícola como atuação estatal voltada ao âmbito rural deverá ser planejada e executada respeitando a proteção dos recursos naturais. No entanto vê-se que a expansão da agricultura e da pecuária pelo território brasileiro se dá em detrimento da proteção dos recursos naturais. Assim, a autora analisa a relação da política agrícola com a proteção ambiental no plano legislativo.

No vigésimo capítulo a função social da propriedade da terra, o cerne da reorganização da propriedade absoluta fundiária e as contradições da sua aplicação de Gilda Diniz Dos Santos discute a efetiva aplicação da função social da propriedade rural instituída na Constituição Federal, a partir do confronto entre o caráter absoluto do domínio da terra na qualidade legal de propriedade privada e o cumprimento da função social, bem como o procedimento administrativo pela administração pública para sua efetivação.

No vigésimo primeiro capítulo a função socioambiental da propriedade familiar e pequeno produtor como instrumento de desenvolvimento da agricultura sustentável por meio do contrato de concessão de crédito rural de Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega e Marina Ribeiro Guimarães Mendonça, analisam constitucionalmente a função social da pequena propriedade privada rural como Direito Fundamental na busca ao meio ambiente equilibrado, interrelacionando-a com os mecanismos do Novo Código Florestal e seus instrumentos de apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente através do contrato de concessão de crédito rural.

No vigésimo segundo capítulo interfaces do direito agrário e direito do trabalho: análise das políticas trabalhistas no a luta contra o trabalho escravo rural contemporâneo como medida de promoção do direito ao desenvolvimento de de Arthur Ramos do Nascimento examina as interfaces entre o Direito Agrário e o Direito do Trabalho. Em seu estudo analisa a questão do enfrentamento do trabalho escravo contemporâneo no espaço rural, o qual, na sua visão, se apresenta como um problema ainda não solucionado, ainda que pareça apenas pontual.

Por fim, no capitulo vigésimo terceiro intitulado descumprimento da função ambiental da propriedade como fundamento para desapropriação para fins de reforma agrária de Vinicius Salomão de Aquino, tendo como base de análise o artigo 185 da Constituição, questiona se as propriedades produtivas poderão ou não ser desapropriadas no caso do descumprimento das demais funções sociais da propriedade, em especial a proteção dos recursos naturais. Se não cumpre a função ambiental, poderá se desapropriada para fins de reforma agrária.

É dizer, esta obra traz uma gama de temas de pesquisa ampla e da maior relevância, que deverá persistir como preocupação e objeto de estudo nos próximos anos a fim de alcançar uma tutela mais justa ao Meio Ambiente.

Drª. Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza

Vice-Coordenadora do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica PPCJ.

Professora da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI/ SC

Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo

Professor da Universidade Federal de Santa Maria/RS

Dr. Nivaldo dos Santos

Professor da Universidade Federal de Goiás/GO

Coordenadores

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE DA TERRA, O CERNE DA REORGANIZAÇÃO DA PROPRIEDADE ABSOLUTA FUNDIÁRIA E AS CONTRADIÇÕES DA SUA APLICAÇÃO

SOCIAL FUNCTION OF LAND PROPERTY, THE PROPERTY REORGANIZATION OF CORE ABSOLUTE LAND AND YOUR APPLICATION CONTRADICTIONS

Gilda Diniz Dos Santos

Resumo

A efetiva aplicação da função social da propriedade rural, apesar de instituída na Constituição Federal de 1988 passa por diversas dificuldades. As dificuldades remontam ao caráter absoluto do domínio da terra na qualidade legal de propriedade privada, que proporcionou ao detentor do título a total de liberdade de usar, gozar e dispor do bem. Contudo, em face de vários fatores, houve necessidade de repensar e assimilar a propriedade como obrigada a cumprir a função social. A função social, compreendida por conceitos sociológicos e filosóficos, foi incluída no direito positivo, contudo, a sua efetividade não tem sido uma tarefa fácil, ainda em transformação. Essa disputa, entre a propriedade privada de caráter absoluto e cumprimento da função social, no meio rural brasileiro, tem sido presente na própria Administração Pública, que tem a competência para fiscalização e intervenção na propriedade, caso descumpridora da função social. Assim, a partir da evolução da propriedade privada e da efetividade da função social, analisamos elementos constitucionais, o procedimento administrativo imposto pelo Incra - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, e suas repercussões.

Palavras-chave: Propriedade privada; função social; ideologia; efetividade.

Abstract/Resumen/Résumé

The effective implementation of the social function of rural property, although established in the Federal Constitution of 1988 goes through various difficulties. The difficulties date back to the absolute character of the area of land on private property legal quality, which provided the title holder to total freedom to use, enjoy and dispose of the goods. However, in the face of various factors, it was necessary to rethink and assimilate the property as required to fulfill the social function. The social function covered by sociological and philosophical concepts, was included in the positive law, however, its effectiveness has not been an easy task, even in transformation. This dispute between the private property of absoluteness and enforcement of social function, in rural Brazil, has been present in the Public Administration itself, which has the power to control and intervention in the property if descumpridora social function.

Thus, from the evolution of private property and the effectiveness of social function, we analyze constitutional elements, the administrative procedure imposed by Incra - National Institute for Colonization and Agrarian Reform, and its repercussions.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Private property; social function; ideology; effectiveness.

1. Introdução

Há muito discutido, desde quando instituído na Constituição Federal de 1988, o princípio da função social dos imóveis rurais e urbanos, vem sendo replicado na legislação infraconstitucional (Lei Agrária – nº 8.629/93 e Estatuto da Cidade – nº 10.257/2001), bem assim discutido nos meios doutrinários e acadêmicos, contudo, com a relação à sua total observância, ainda há reservas.

O presente registro tem como objetivo trazer a baila, reflexões sobre a aplicação da função social da propriedade, especialmente no meio rural, em face de recente normativo interno editado pelo Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, autarquia federal, responsável pela fiscalização da função social e desapropriação por interesse social.

Por certo, para tratar do assunto é necessário traçar um breve histórico sobre a propriedade e a ideologia que a envolve, pois a mesma foi idealizada para suprir a necessidade do homem apropriar-se de coisas, sem necessariamente estar presente exercendo fisicamente seus direitos sobre a coisa, no momento em que o uso da terra deixou de ser natural para ser utilizada como meio de produção.

A partir do método científico dialético visitaremos, também, a formação da propriedade rural no Brasil e suas repercussões, que presenciamos ainda hoje, bem como a imposição da relatividade do caráter absoluto da propriedade, visando atender a função social.

Objetivamos, pois, compreender que a função social visa diminuir os impactos abusivos do uso da coisa, inclusive no plano ambiental e, portanto, com importância e proveito no interesse de todos os homens, seja na dimensão individual ou coletivo.

E, enfim, após as breves contextualizações, exporemos as alterações introduzidas no procedimento interno do Incra e suas repercussões na fiscalização e cumprimento da função social da propriedade rural, oportunidade em que apontaremos algumas soluções para sua efetividade.

O trabalho está dividido entre: 1. Introdução; 2. Propriedade; 3. Função Social da propriedade da terra; 4. Contradições da aplicação da função social; 5. Conclusão, e 6. Referências.

2. Propriedade da terra

Mesmo os pensadores iluministas, admitem que o uso da terra nunca fora sempre privado de domínio absoluto, pelo contrário. Sendo a terra uma criação da natureza ou a própria natureza e o homem como tal, esse, tinha na terra o entendimento de um espaço comum de existência. Portanto, no entendimento metafísico iluminista do homem no estado natural, não existia a propriedade da terra. Assim, postulam eles que a partir do contrato social surge o Estado e suas derivadas instituições, entre as quais, a propriedade da terra.

Deixando de lado a interpretação metafísica iluminista da existência do Estado e da propriedade da terra, para percorrermos pelos caminhos da concretude dos registros da história da humanidade, iremos encontrar diversas formas do uso e do domínio da terra. Na antiguidade, nos impérios teocráticos de regadio, ocorridos nas sociedades do crescente fértil, berço das primeiras civilizações do mundo, e na América pré-colombiana, a terra era de propriedade do Estado. Os camponeses tinham acesso à terra mediante pagamento de tributos ao Estado (RIBEIRO, 1985, p. 99-100). Na Grécia antiga, muito antes da sociedade escravista, os gregos se organizaram nos genos. Nessas comunidades, o uso e fruto da terra era coletivo. A introdução do trabalho escravo (os vencidos de guerra) vai marcar a superação das genos e a transição para a sociedade escravista fazendo surgir, ai, a propriedade privada da terra (VAZ; PANAZZO, 2012, p.186). A sociedade escravista romana, donde todo o mundo ocidental herdou os seus institutos jurídicos, entre os quais a propriedade privada da terra. A concentração da terra nas mãos da elite romana, gerou várias crises na República, que ficaram sem solução, uma vez que a propriedade privada tinha poderes ilimitados em Roma. Acerca desses fatos, os registros históricos nos trazem seus testemunhos nos escritos de Corassin (1988, p.29):

> As terras privadas que estavam indo parar cada vez mais nas mãos dos ricos investidores escapavam ao controle do Estado. Em Roma, o direito de propriedade era indiscutível. Não havia nenhum limite ao direito do cidadão romano de dispor de suas terras. Ninguém, nem mesmo o Estado, podia interferir nas terras juridicamente privadas. Esse tipo de propriedade jamais entrou na questão da redistribuição.

Na sociedade feudal, a propriedade da terra, o feudo, constituía-se em três partes principais: a reserva senhorial, era a parte da propriedade cuja exploração, o seu fruto, era absorvido exclusivamente pelo senhor feudal; as terras arrendadas, eram exploradas pelos camponeses, cujo acesso era garantido por uma série de tributos que pagavam ao senhor; as terras em comuns, incluía as pastagens, as florestas e outras cujo uso era comum. Essa sociedade era estamental. Por esta razão, não se permitia a mobilidade social. Só aos nobres, estamento mais alto, pertencia a propriedade da terra. Em contra partida o trabalho era considerado uma coisa indigna, cabendo a sua execução aos não proprietários da terra, os servos, estrato mais baixo dessa sociedade.

A propriedade feudal européia é resultante do ajustamento de diversas instituições sociais dos povos bárbaros e romanos, que ocorrerá no período da transição do escravismo para o feudalismo. Período no qual a insegurança social era uma constante, onde os mais fracos se juntavam ao mais forte, em busca de proteção. Dessa forma a propriedade feudal foi gestada por meio de relações que tinha por base a dependência. Dai o porquê o servo da gleba (camponês), não proprietário, ter acesso à terra (AQUINO, 1980, p. 290-292). Para reforçar esse entendimento, vejamos outro testemunho:

> A fixação dos camponeses à terra, portanto, não decorre de pressão senhorial absoluta, mas de ajustes recíprocos que, embora constituídos em situação desigual de poder, permitem aos camponeses adquirir condições nas quais direitos e deveres tenderam a se consolidar nos costumes.(SALINAS, 1988, p.18)

O processo de formação da propriedade absoluta da terra, ocorrerá paralelo a transformação da burguesia européia de categoria social à classe social dominante, com a formação do Estado moderno na sua forma republicana. O Estado Republicano moderno vai surgir primeiro na Inglaterra a partir da revolução gloriosa no século XVII, contudo é na França que ele se constitui com o próprio nome de Republica, gestado no processo revolucionário francês. Esse processo foi o próprio renascimento da política helênica/romana promovida pela burguesia em toda Europa e se espraiou pelo mundo.

A formação da propriedade absoluta da terra, consagrado na nossa constituição e demais regulamentos jurídicos, fica melhor compreendido no exemplo da transformação do feudalismo para o capitalismo do caso da Inglaterra.

Nesse país desde o final do século XIV que a servidão fora extinta, surgindo ai uma massa de camponeses livres e uma parte de trabalhadores assalariados de origem camponesa. A obrigação servil findara, porém o direito ao acesso à terra se mantinha. Assim nas terras comunais os camponeses usavam como pastagens para seus pequenos rebanhos. Nas ultimas três décadas do século XV e nas décadas iniciais do século XVI mais transformações ocorreram engendrando as bases do sistema capitalista. Nesse período uma massa de camponeses são transformadas em proletariados sendo expulsos da terra por extinção das instituições feudais. O confronto dos senhores feudais com os soberanos, estes últimos influenciados pelos burgueses, gerou uma expulsão violenta dos camponeses das suas terras e das terras comunais. Elevando enormemente o número de proletários. A industria de lã irá impulsionar esses fatos, quando as terras de lavouras são transformadas em pastagens. Essa política ficou conhecida como cercamento das terras comunais. Com a deflagração da reforma protestante as terras da igreja católica, assim como outros bens materiais, foram para o domínio dos grandes arrendatários e os camponeses expulsos violentamente. No século XVII, com a revolução gloriosa se consolida o Estado burguês, ai grandes extensões de terra pertencentes ao Estado se tornaram de domínio dos grandes arrendatários, e mais uma vez os camponeses são expulsos da terra e transformados em proletários. Isso ocorre como um ato de violência individualizado. E assim, sob o domínio da burguesia a terra foi destinada aos interesses do mercado, duplamente. Tanto na condição dela mesma ser transformada em uma mercadoria, quanto a sua produção ser destinada exclusivamente ao mercado (MARX, 1988, p. 253-258).

Na Inglaterra, no século XVIII, a propriedade privada já é uma realidade legal e um produto vinculado ao mercado. Nestas condições ela se torna a base do desenvolvimento do capitalismo, onde a revolução industrial irá coroar o pensamento liberal, uma vez que os trabalhadores expropriados da terra terão que vender a sua força de trabalho, o único bem que lhe restou. Nesse contexto da efetivação da propriedade privada, comenta Marx (1988, p. 259):

> O progresso do século XVIII consiste em a própria lei se tornar agora veículo do roubo das terras do povo, embora os grandes arrendatários empreguem paralelamente também seus pequenos e independentes métodos privados. A forma parlamentar do roubo é a das Bills for Inclosures of Commons (leis para o cercamento da terra comunal), em outras palavras, decretos pelos quais os senhores fundiários fazem presente a si mesmos da terra do povo, como propriedade privada, decretos de expropriação do povo. (MARX, 1988, p.259).

No Brasil, a propriedade da terra ocorre em dois momentos distintos e com funções econômicas diferentes. Convém também afirmar que em ambos os momentos a posse subsistiu e subsiste ao lado dessas propriedades. No primeiro momento por conveniência da grande propriedade, onde aquela assumiu a responsabilidade de gerar uma produção de gêneros de subsistência voltado para o mercado interno, enquanto o destino da produção da plantation era por razão de ser para o mercado externo. Para o segundo momento da propriedade da terra no Brasil, conforme a sua função para o sistema capitalista, a permanência da posse simplesmente, é uma deficiência do Estado permitir ainda a sua existência.

O domínio do Estado português na América, ele vai ser feito dentro do quadro do comercio mundial. Denominado por historiadores e economistas de mercantilismo. Nesse quadro de interesses mercantis a propriedade da terra será integrada ao mercado europeu para a produção de produtos primários, muito embora o El dourado fosse a grande expectativa.

A terra no início do período colonial no Brasil não tinha a mesma função econômica que tinha na Europa no mesmo momento. Na Europa ela possuía um valor imobiliário, ela estava no cerne da relação de poder. Ela passa a possuir a mesma função que a terra tem na Europa, quando a ela é empregado o trabalho engendrando produção. Dai a terra passa a ser uma propriedade, um elemento vital para a produção de bens e consequentemente para a produção da vida social com suas regras e valores. Entretanto, a importância social não se media pelo tamanho da propriedade, mas pelo laço de sangue da família. Pois ainda se mantinha os estatutos feudais nas relações sociais, onde economia e política se fundiam, e assim o grande benfeitor ainda era o Rei. A propriedade da terra na fase colonial não tem valor de mercado, ela é adquirida através de doação conferida pelo Rei. Estas denominadas de sesmarias, eram doadas a pessoas de vultosas posses financeiras que pudessem implementar uma produção no molde do plantation. Assim sendo, a função econômica da propriedade da terra no Brasil colonial era de, apenas, acumular riqueza, pois o seu domínio não conferia ao seu proprietário poder político nem prestígio social diante da camada social dominante e diante do poder político (SILVA, 1978, p. 17). É este o quadro que denominamos de primeiro momento da propriedade da terra no Brasil.

Em 1822, a tempo próximo do Brasil se tornar independente foi extinta as doações de sesmarias. Acredita-se que a partir dai houve um aumento considerável de posses de terra. Há muito que o governo português no Brasil pretendia mudar o sistema de propriedade (SMITH, 1990, p. 284-285), a propriedade privada da terra há muito já era realidade na Europa. A crise do sistema colonial e a pressão inglesa pelo fim do trabalho escravo vão

exigir mudanças na economia e na política brasileira. Entre as mudanças econômicas está a necessidade de mão-de-obra e no cenário político a mudança da forma de Estado. A República era a perspectiva. Na América todas as ex-colônias ficaram independentes como Estado Republicano, menos o Brasil. Na Europa era o modelo corrente.

Inesperadamente a economia brasileira ressurge forte no mercado externo com a produção cafeeira, na metade do século XIX, momento extremamente favorável a economia brasileira ingressar no modelo capitalista de produção, uma vez que a Europa, nesse momento, entra na segunda fase da revolução industrial. A explosão do progresso é a palavra de ordem. Portanto, é o capitalismo em ascensão. O fim do trabalho escravo no Brasil ficou previsto com a decretação do fim do tráfico negreiro. O futuro apontava apenas uma saída, a importação de trabalhadores livres. É nesse quadro de euforia e perspectivas que o Brasil é lançado no quadro do capitalismo mundial com a implantação da propriedade privada da terra, através da Lei de Terras, Lei 601/1850 (SILVA, 1978, p. 29). Esse instituto de influência liberal, é a base de sustentação do capitalismo. Ai o trabalhador é expropriado da terra, dispondo de seu só a força de trabalho e assim fica livre para ser explorado pela relação capitalista de produção, visto que, pela Lei 601/1850, a forma legal de acessar á terra é a compra ou a herança.

Segundo Graziano da Silva:

> A Lei de Terras significou, na prática, a possibilidade de fechamento para uma via mais democrática de desenvolvimento capitalista, na medida em que impediu ou, pelo menos, dificultou o acesso à terra a vastos setores da população. Ao mesmo tempo, criava condições para que esse contingente estivesse disponível para as necessidades do capital. É sob a égide da Lei de Terras, pois, que se processarão as transformações capitalistas no Brasil, cujo centro será sempre o privilégio da grande propriedade territorial. (SILVA, 1978, p. 30)

Este é o segundo momento da propriedade da terra no Brasil, sobre o qual comentamos acima. A função da propriedade privada é determinar a relação de produção. E neste caso, a propriedade privada da terra determina a relação entre o capital e o trabalho, onde verifica-se a submissão do trabalho ao capital. No plano social verifica-se também que o poder econômico é dominante, tem o controle da sociedade. O poder político é decorrente do poder econômico. Assim, o Estado liberal, é uma construção do capital para politicamente agir em seu favor.

Analisando o papel do Estado, comenta Marilena Chauí:

> Através do Estado, a classe dominante monta um aparelho de coerção e de repressão social que lhe permite exercer o poder sobre toda a sociedade, fazendo-a submeter-se às regras políticas. O grande instrumento do Estado é

> o Direito, isto é, o estabelecimento das leis que regulam as relações sociais em proveito dos dominantes. Através do Direito, o Estado aparece como legal, ou seja, como 'Estado de Direito'. O papel do Direito ou das leis é o de fazer com que a dominação não seja tida como violência, mas como legal, por ser legal e não violenta deve ser aceita. A lei é direito para o dominante e dever para o dominado. Ora, se o Estado e o Direito fossem percebidos nessa sua realidade real, isto é, como instrumentos para o exercício consentido da violência, evidentemente ambos não seriam respeitados e os dominados se revoltariam. A função da ideologia consiste em impedir essa revolta fazendo com que o legal apareça para os homens como legítimo, isto é, como justo e bom. Assim, a ideologia substitui a realidade do Estado pela idéia do Estado – ou seja, a dominação de uma classe é substituída pela idéia de interesse geral encarnado pelo Estado. E substitui a realidade do Direito pela idéia do Direito – ou seja, a dominação de uma classe por meio das leis é substituída pela representação ou idéias dessas leis como legítimas, justas, boas e válidas para todos. (CHAUÍ, 1994, p.116).

Como podemos ver a propriedade da terra é uma ficção materializada pelo Estado através de um título. A propriedade serve como um instrumento definidor das classes sociais. A abundância de terra no surgimento do Estado fez com que a realiza definisse quem trabalhava e quem desfrutava da renda da terra. No Brasil, como é um processo recente, com registros conhecidos, fica bem visível o nosso entendimento sobre a ficção da propriedade da terra. Revisitando a história do Brasil veremos que o Estado português, ao expropriar os índios criou a propriedade da terra e doou aos seus vassalos e, aproximadamente, 350 anos depois o Governo imperial do criou a propriedade privada da terra instituída pela Lei 601/1850, e continuou consagrada nas demais constituições brasileiras.

3. Função social da propriedade da terra

Nos termos que tem sido empregado para identificar a sua funcionalidade, como está previsto na nossa constituição atual e de vários países do mundo, nos remete ao entendimento que a sua gênese se encontra na necessidade de se reorganizar estritamente o uso da propriedade fundiária do modelo estabelecido e utilizado pelo próprio capitalismo.

Fazer referência a outros modelos de propriedades fundiárias ou visões de pensadores a cerca do uso da propriedade fundiária de organizações sociais anteriores, bem como identificar no instituto da função social da terra um instrumento jurídico/político que inaugura um novo modelo de propriedade fundiária, e, sendo esta uma criação do neoliberalismo que, enquanto tal, faz oposição ao liberalismo, são posições inócuas e de improváveis nexos.

Como neste trabalho não temos a intenção de rebater diretamente, comentando as diversas posições que tentam estabelecer um nexo com a gênese da função social da

propriedade da terra, percorreremos o nosso caminho em tentar mostrar uma outra forma de olhar essa questão. Reprisando o que já adiantamos, acreditamos que devemos procurar as razões da existência da função social na nossa realidade atual, na forma de organização da própria sociedade capitalista com os seus desdobramentos.

Temos motivos para acreditar que o nascedouro da função social da propriedade da terra está vinculado ao desenvolvimento do capitalismo na atualidade. Essa fase atual do capital que ficou muito conhecida como neoliberalismo ou globalização, trouxe mudanças que aceleraram o desenvolvimento do capitalismo. Essas mudanças surgiram no campo da economia e se espraiou pelos demais setores da sociedade. O capital especulativo e os avanços tecnológicos estão no centro das mudanças. No campo político, é nítido o retorno das previsões liberais, se há algo novo, são apenas pequenos ajustes. O ideário dos fisiocratas, com um necessário ajuste, retrata bem a atualidade do capital: *Laissez faire, laissez passer et le monde va de luimême* (deixai fazer, deixai passar e o mundo marcha sozinho). Mudando para: *Laissez faire, laissez passer et le* ***marché*** *va de luimême* (deixai fazer, deixai passar e o mercado marcha sozinho) (BRAICK, 2010, p. 134).

Para atender ao ordenamento do capital na atualidade, com seu ritmo de produção estimulando o consumo exagerado, em prol do seu desenvolvimento, duas grandes questões precisam ser ajustadas: a questão ambiental e a questão trabalhista. Ao mesmo tempo podemos verificar que são essas duas questões que são à base da função social da propriedade da terra.

Sobre o cumprimento da função social da propriedade rural, a nossa Constituição Federal atual, assim prevê:

> Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigências estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
> I- aproveitamento racional e adequado;
> II- utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
> III- observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
> IV- exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

É fato que a produção industrial trouxe mais conforto para o homem através do progresso técnico. Suas máquinas trouxeram a capacidade de reduzir a fadiga do trabalhador; os meios de comunicação avançaram e criaram novas formas de lazer. Entretanto o encantamento que o progresso trouxe, trouxe também consigo um rastro de destruição da natureza assustador. A inquietação social contra a depredação da natureza se fez notar já no

curso da segunda revolução industrial, promovida a partir da segunda metade do século XIX. No campo do trabalho, o século XIX, foi o século em que os trabalhadores urbanos lutaram de diversas formas para formarem a sua organização trabalhista em defesa dos interesses, contudo somente no agonizar do século XIX e nascimento do século XX, na Inglaterra foi aprovada uma série de leis que melhoraram as condições de vida dos trabalhadores (BRAICK, 2010, p. 152).

No século XX, no pós II guerra mundial, criou-se o estado de bem estar social, principalmente na Europa, alcançado por outras partes do mundo, decorrente dos horrores que as guerras trouxeram, porém no sentido de que, com a destruição de todos não lucra ninguém. As discussões ambientais foram se ampliando assim como as questões trabalhistas. Certo que em momentos, espaços, motivos e atores sociais diversos, das sociedades civis a governamentais. A primeira conferencia governamental a nível mundial, promovida pela ONU, ocorre em 1972, em Estocolmo. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Dessa conferencia e dos seus preparativos surgiu um novo entendimento a respeito das relações entre o ambiente e o desenvolvimento (BARBIERI, 1997, p. 17).

Em 1983, a ONU criou a Comissão Brundtland com o objetivo de tratar da questão ambiental relacionada com o desenvolvimento. Em 1987, a comissão concluiu seus trabalhos, dando conta da sua missão no relatório conhecido como Nosso Futuro Comum. Este aponta como ponto central a formulação dos princípios do desenvolvimento sustentável. Assim expõe o relatório:

> O desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas (CMMAD; 1988, p.49). Os principais objetivos de políticas derivados desse conceito de desenvolvimento recomendados pela Comissão são os seguintes: retomar o crescimento como condição necessária para erradicar a pobreza; mudar a qualidade do crescimento para torná-lo mais justo, equitativo e menos intensivo em matérias-primas e energia; atender às necessidades humanas essenciais de emprego, alimentação, energia, água e saneamento; manter um nível populacional sustentável; conservar e melhorar a base de recursos; reorientar a tecnologia e administrar os riscos; e incluir o meio ambiente e a economia no processo decisório (BARBIERI, 1997, p.53).

A Comissão também ressaltou as seguintes necessidades:

> Modificar as relações econômicas internacionais e de estimular a cooperação internacional para reduzir os desequilíbrios entre os países. As recomendações nesse sentido apontam para um novo tipo de multilateralismo baseado numa vinculação estreita entre comércio internacional, meio ambiente e crescimento econômico global. A idéia

> básica é a de se alcançar uma economia mundial sustentável (...) (BARBIERI, 1997, p. 25)

Comparando o Artigo 186, CF, citado acima com o relato do relatório Nosso Futuro Comum, da Comissão Brundtland, encontraremos nexos de fundamentos e interesses. Vejamos como na visão de Farias e Rosenvald a função social da propriedade da terra também se enquadra na previsão do relatório Comissão Brundtland:

> A locução função social traduz um comportamento regular do proprietário, exigindo que ele atue numa dimensão na qual realize interesses sociais, sem a eliminação do direito privado do bem que lhe assegure as faculdades de uso, gozo e disposição. Vale dizer, a propriedade mantém-se privada e livremente transmissível, porém detendo finalidade que se concilie com as metas do organismo social. (FARIAS; ROSENVALD, 2006, p.206).

Para que possa ficar claro que a origem do instituto legal Função Social da Propriedade da terra está na própria dinâmica da sociedade capitalista e ligada aos seus interesses, antes precisamos de uma definição correspondente a esse objeto de estudo. A partir do que está posto nas constituições, presumimos que este instituto, a sim se define: Função Social da Propriedade da Terra é um controle exercido pelo Estado sobre o uso da propriedade da terra, impondo limites ao seu uso, com a finalidade de que esta venha oferecer, o máximo possível, benefícios a coletividade humana e a natureza extrínseca, tornando resultado do uso da propriedade da terra um bem comum.

No caminho da busca da verdade científica um dos critérios a ser lançado para obtenção do propósito desejado é problematizar a tese formulada acerca do objeto de estudo. Por esse viés apresentamos o seguinte problema: por que a função social da terra interessa ao próprio capitalismo, se a esse sistema o que mais importa é o lucro e para a obtenção do lucro dois fatores são fundamentais: a extração da mais valia sobre o trabalho realizado pelo trabalhador e uma produção de bens. A partir dessas afirmações é possível deduzir que a função social da propriedade da terra é um instituto jurídico/político incompatível com os interesses do desenvolvimento do capitalismo, uma vez que ela impõe limites ao uso da propriedade.

Como nossa intenção não é suscitar um debate alongado, mas metodologicamente construir uma linha de argumentação, com esse fim, nos deteremos a expor a nossa construção sobre a importância do nosso objeto de estudo para o capitalismo. A função social da propriedade da terra, tem o caráter de controle estatal sobre o uso da propriedade fundiária que nada mais é do que um instrumento do capital para que a renda da terra venha está a

disposição do capital. Isto é, a propriedade improdutiva não gera renda fundiária que possa ser integralizada ao mercado, segundo suas regras e necessidades, não corrobora com o desenvolvimento do capitalismo.

Nenhuma sociedade teve ou tem tanto motivo para se preocupar com o uso da terra como a sociedade capitalista. Os motivos são óbvios, são decorrentes da sua própria forma de explorar a natureza e da necessidade de gerar lucros.

A sociedade capitalista, que por sinônimo é sociedade de mercado, possui uma extrema capacidade tecnológica de produzir bens, e o faz desenfreadamente gerando necessidades naturalmente inexistentes. A acumulação da riqueza em poucas mãos é o objetivo de ser dessa produção. Razão de ser da propriedade privada dos meios de produção. Nesse seu processo produtivo a transformação da natureza em mercadorias a disposição do mercado, tem impresso um desgaste da natureza, numa dimensão nunca dantes visto, que em muitos casos tem chegado as raias da exaustão da natureza. A exaustão da natureza associado ao processo de expelir resíduos poluentes pela industria e seus produtos vem simplesmente ameaçando a existência do próprio planeta.

Muitos são os exemplos que corroboram a afirmação acima exposta, como aponta o relatório da Comissão Brundtland:

> a morte de mais de um milhão pessoas e outras trinta e cinco milhões encontravam-se ameaçadas decorrentes de uma prolongada seca ocorrida na África; na Índia, em Bhopal, um vazamento numa industria de pesticida da Union Carbide matou mais de duas mil pessoas e deixou cerca de duzentas mil cegas ou feridas; na Rússia, a explosão de um reator nuclear na usina atômica de Tchernobil espalhou radiações por toda a Europa, contaminou recursos naturais, pessoas e aumentou o risco de incidência de câncer; na Suiça, durante um incêndio foram jogados produtos tóxicos no rio Reno, matando milhões de peixes e comprometendo o abastecimento de água na Holanda e Alemanha; decorrente disso cerca de sessenta milhões de pessoas morreram decorrentes da ingestão da água poluída (BARBIERI, 1997, p. 27).

O uso incorreto da propriedade privada da terra no campo também produz danos irreparáveis de dimensões catastróficas para a sociedade como um todo. Até porquê, não existe cidade sem o campo. No campo, a perda de vida vegetal e animal é estrondosa, no entanto não causa tanto impacto na opinião pública; as doenças decorrentes do uso dos defensivos agrícolas crescem em toda ordem, porém são pouco discutidas; o crescimento populacional causa impacto no campo pela necessidades da manutenção da vida humana. São problemas que estão se agravando constantemente.

Neste sentido, o uso da propriedade privada da terra no campo que exigem soluções que ofereçam condições de equilíbrio da vida no planeta. Entendemos que existem três

vertentes de problemas gerados pelo uso indevido da propriedade privada da terra no campo, dentro da questão ambiental. Uma vertente, está na agricultura, principalmente na agricultura praticada pela grande propriedade, que no seu processo produtivo tem despejados toneladas de agrotóxico e fertilizantes nitrogenados no meio ambiente comprometendo a existência de muitas vidas, no campo e na cidade; outra vertente, é o severo desmatamento em gigantescas dimensões, além de causar desaparecimento de vidas, ameaça também formação de áreas a cair em processo de desertificação; e a ultima vertente dos problemas, que é decorrente das duas primeiras, trata-se do desaparecimento da água potável.

Se a renda da terra não for colocada a disposição do capital, dentro da parte referente a mão-de-obra utilizada para produção, gera uma massa de trabalhadores sem renda. Fato impactante na dinâmica do mercado. Esse uso da terra é prejudicial ao desenvolvimento do capitalismo. Ora, nenhum mercado se sustenta sem consumidor. A facilidade do crédito, que é uma realidade do neoliberalismo, abre uma elástica possibilidade de consumo às diversas camadas sociais. A partir dai é gerada também a preocupação de se obter meios de ocupação para as populações ativas, para que todos tenham renda. O benefício da obtenção de renda não é apenas do pobre (pois, ele nunca deixa de ser pobre), mas principalmente do capital. Geralmente essa tarefa fica sob a responsabilidade do Estado, através de programas de erradicação da pobreza; programas de inserção social; reforma agrária; e outros.

A propriedade feudal foi extinta, assim como foi extinto o Estado que lhe sustentava, o Antigo Regime. Em seus lugares surgiram a propriedade absoluta sustentada pelo Estado Republicano, propositura do iluminismo. A propriedade fundiária social, aquela que cumpre a função social, que muitos precitadamente a tomam como um novo modelo de propriedade fundiária, jurídico/político implantado na nossa constituição pelo neoliberalismo, porém socialmente ainda não consolidado. Muito embora a sua efetivação como um todo, no Brasil, poderá tardar em relação aos outros países do mundo onde ela já esteja consolidada, mas é fato o eu processo de consumação.

O neoliberalismo não está propondo a superação do Estado liberal, a República. Ele apenas está tomando as rédeas do liberalismo de volta. Depois da recuperação da economia capitalista do pós segunda guerra, através da proposta de Keynes. Estado republicano seguirá seu curso previsto pelo liberalismo.

A propriedade fundiária social cumpridora da função social se mantém individualista, mantém a sua função econômica, a de determinar a relação entre o capital e o trabalho, determina as classes sociais e define o poder econômico como o poder dominante da sociedade capitalista. Ela modificou o uso, mas se sua função econômica continua a mesma.

Então o neoliberalismo e a função social da propriedade da terra são extensões do liberalismo, não a sua oposição.

Logo, as contradições ainda presentes nos diversos setores do Estado na aplicação da legislação pertinente a efetivação da função social da terra serão gradativamente superadas a medida que o mercado exija a eficácia desse instrumento jurídico. Ainda há países que compram produtos agrícolas que tenham feito uso de agrotóxico para a sua produção. Muito embora já existam vários países do primeiro mundo que não mais aceitam gênero alimentício que sejam produzidos sob os efeitos de agrotóxicos e fertilizantes nitrogenados. As exigências ambientais, dentro do padrão do desenvolvimento sustentável, são crescentes.

4. Contradições da aplicação da função social

O Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Autarquia Federal, está a atuar neste contexto que envolve propriedade privada, função social. Evidentemente enfrentando todas as dificuldades antes expostas, especialmente, as barreiras ideológicas.

O Brasil convive com um caos fundiário. Essa dificuldade nasce já desde o seu descobrimento e sua formação e infelizmente consolidada, mesmo após a proclamação da república. O modelo implantado de Capitanias Hereditárias, e das sesmarias, das terras brasileiras, apropriadas pela Coroa Portuguesa, e direcionadas aos fidalgos e bem afortunados, sempre excluiu da possibilidade de acesso à terra, através da propriedade, os trabalhadores de forma geral. Já a Lei de Terras (Lei nº 601 de 1850), que permitia o acesso às terras no Brasil, somente por compra e venda, teve claro o seu objetivo de deixar trabalhadores livres também dos meios de produção, da terra, condição essencial (não ter meios de produção) para formação de um mercado de trabalho assalariado, pois foi taxativa a lei de que a partir de então, a obtenção de terra só se daria através da compra. Formando assim um enorme contingente de trabalhadores em geral órfãos da terra, entre estes, os ex-escravos.

Essa trágica situação não melhorou nem mesmo com a proclamação de república, que ao invés, transferiu para os Estados a propriedade sobre as terras, por ventura ainda sem proprietários, conforme artigo 64 da Constituição da República de 1.891, desenvolvendo os poderes locais, inclusive com surgimento do coronelismo, “fortalecendo a concentração fundiária à medida que tolhia os trabalhos do acesso à terra pela limitação de compra, não contemplando totalmente as expectativas do capitalismo industrial, que buscava uma transformação na estrutura agrária, de forma a proporcionar a existência e ampliação de mercado consumidor.” (SEBASTIÃO, 2003).

Essa impossibilidade de acesso pela posse, já que permitido somente pela compra e venda, não impediu que efetivamente se consolidasse esse modelo – posse – tão característico e presente nessa imensidão chamada Brasil. Sobre o assunto, adverte Marés:

> Com o fim das sesmarias, em 1822, deixou de haver lei que regulamentasse a aquisição originaria de terras, de tal forma que o sistema jurídico então vigente não previa a transferência de terras pública desocupadas para particulares. Essa situação perdurou até 1850, com a Lei Imperial de Terras, Lei 601, de 1850.
> Este período os agraristas chamam 'regime de posse', porque somente havia posse nas terras ainda não apropriadas individualmente pela confirmação das sesmarias." (MARÉS, 2003, p.66).

Não poderia ser diferente, as repercussões desse modelo de exploração, de ocupação nos fazem sentir, de forma bastante clara e concreta as dificuldades no meio rural, seja pela concentração de terra em favor de alguns, seja pela especulação decorrente da concentração, ou mesmo pela falta de cumprimento da função social. Melo trata desta forma o assunto:

> A configuração territorial que as capitanias e sesmarias forjaram, por mais que tenha sido alterada por várias razões a partir do século 19, ajuda a explicar o estado atual da estrutura fundiária do Brasil: 2003, dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) revelaram que 43,5% da área cadastrada são ocupados por 1,6% das propriedades rurais, das quais apenas 30% são consideradas produtivas. É contra este quadro que se depara a previsão constitucional de reforma agrária. (MELO, 2009, p.16).

A formação do Brasil e sua situação fundiária revelam uma maior necessidade de perseguição da função social, ainda mais visando desconcentrar a propriedade que está disponibilizada nas mãos de poucos, por conta do grave e histórico problema social, bem assim torná-la produtiva, inseri-la no mercado de produção.

Caracterizada a necessidade de intervenção, seja pela necessidade de desconcentrar, de tornar o bem produtivo, em consonância com o bem estar social, ambiental ou trabalhista, o Incra deverá fiscalizar e quando necessário intervir na propriedade privada, destinando-a à Reforma Agrária. Contudo, além dos problemas na fase administrativa (fiscalização), existem outros empecilhos. Quando o processo de fiscalização ultrapassa a fase administrativa, ou em outros termos, quando há conclusão do imóvel ser descumpridor da função social, ainda persiste a resistência judicial, conforme aponta Boaventura Santos:

> Em março de 2010, mais de 265 ações judiciais, entre mandados de segurança, ações cautelares, ações principais próprias, suspendiam os procedimentos administrativos do INCRA, impedindo, portanto, a continuidade extrajudicial do tratamento dos casos, o que, por sua vez, obstrui a proposição de ações de desapropriação (SANTOS, B., 2011, p.100)

Repise-se, em que pese os entraves já suscitados, a própria autarquia fundiária, em recente publicação, trouxe ao seu procedimento interno, e, portanto administrativo, requisitos que representam mais entraves, sempre pautados na ideologia da proteção indistinta da

propriedade privada, que, certamente, atingem a fiscalização e conseqüente intervenção do Estado, caso o imóvel venha a ser classificado como descumpridor da função social.

Lembrando que é competência do Estado a classificação sobre a função social, bem como qualquer tipo de intervenção, contudo, o interesse dessa perseguição é de toda a sociedade.

Evidentemente que a Administração pautará seus requisitos quanto aos demais princípios constitucionais, especialmente da eficiência, o que certamente poderia ser atendido sem que maculasse a fiscalização e intervenção na propriedade privada.

Trata-se da Instrução Normativa nº 81, de 21 de novembro de 2014, publicado no Diário Oficial da União de 09.12.2014, seção 1, página 81, do que destacamos: estudo da cadeia dominial do imóvel e estudo da capacidade de geração de renda do imóvel.

Com relação à cadeia dominial, assim está estabelecendo o novel procedimento:

> **Capítulo IV**
> **DO PROCEDIMENTO DE VERIFICAÇÃO DA CADEIA DOMINIAL**
> Art.5º A SR (00) procederá à verificação da cadeia dominial do imóvel rural até o destaque do patrimônio publico para o privado e elaborará o extrato, com base nas certidões atualizadas comprobatórias das matrículas e dos registros da propriedade, cabendo a SR (00)PFE/R o exame da regularidade, da autenticidade e da legitimidade do título.
> §1º A análise do título originário deverá contemplar sua correta materialização, permitindo identificação em campo.
> §2º Tratando-se de imóvel rural inserto na faixa de fronteira, submeter-se-á o procedimento, primeiramente, ao que está definido na Instrução Normativa/Incra/ nº 63/2010, observando se há processo de ratificação do imóvel rural pendente de conclusão ou, concluído sem que o titulo tenha sido legado a registro, situações nas quais deverá ser solicitado o bloqueio do valor total referente à terra nua depositado em juízo, até que se conclua o processo retificatório.
> Art. 6º Caso a cadeia dominial do imóvel rural não alcance o destaque do patrimônio público ou na hipótese do imóvel objeto de registro no Registro Geral de Imóveis em nome de particular não ter sido destacado validamente do domínio público, deverão ser adotadas as seguintes medidas:
> I – em caso de não haver possibilidade de se tratar de terra devoluta federal, o estado deverá ser instado a manifestar-se sobre a autenticidade e legitimidade do título ostentado, bem como sua correta materialização.
> II – em caso de haver a possibilidade de se tratar de terra devoluta federal, o procedimento administrativo de desapropriação:
> a) deverá ser suspendo até que se conclua a cadeia dominial do imóvel rural até o destaque do patrimônio público; e
> b) deverá ser arquivado no caso do imóvel não ter sido destacado validamente do domínio público.
> Parágrafo único. Na hipótese do inciso I, o procedimento de desapropriação prosseguirá qualquer que seja a resposta do Estado, devendo o Incra requerer a citação deste para integrar a ação de desapropriação e adotar as medidas necessárias para que os valores depositados fiquem retidos até a decisão final sobre a propriedade da área.

> Art.7º Identificado tratar-se de terras devolutas federais, a SR(00)T comunicará a SR(00)F o interesse na arrecadação visando a incorporação ao patrimônio da União para o assentamento de trabalhadores rurais. (IN/INCRA/81/2014, DOU 09.12.2014)

O Estado, através da autarquia fundiária amplia os requisitos para classificação (e consequente desapropriação) do imóvel rural, descumpridor da função social, ao incluir entre os requisitos a análise da cadeia dominial e a materialização do título.

A análise da cadeia dominial, por certo, é necessária e imprescindível, pois a indenização, em eventual desapropriação, deverá ser feita ao titular do titulo de domínio, e esse estudo vem trazer segurança quanto a este nome que atualmente é apontado na certidão imobiliária apresentada.

O problema é que se cria óbices à uma fiscalização, a uma classificação (demandada pela Constituição Federal), e uma posterior desapropriação em face de se ter certeza quanto aos proprietário.

Essa certeza, com relação à cadeia dominial, é cercada de dificuldades, em face da própria precariedade do registro dominial no Brasil, especialmente no Nordeste, onde a ocupação ocorreu há mais tempo, se comparado com outras regiões, a exemplo do Sudeste e Norte.

A dificuldade de chegar ao titulo originário (aquele decorrente das sesmarias) não poderia ser entrave, já que a própria norma já estabelece a intimação do Estado, enquanto unidade da federação, para dizer se tem interesse na demanda, já que a Constituição Republicana de 1891 transferiu aos estados essa prerrogativa.

A precariedade dos registros públicos também é fundamento para não indicar a materialização do título como requisito para a declaração de descumpridor da função social e posterior desapropriação. Simplesmente pela falta de especialidade nos registros, pois ainda se tem lançamentos cartoriais que não indicam a área ou limitações da propriedade, quando não incluem em um mesmo registro dois ou mais imóveis rurais. Destaque-se que a materialização ganhou importância a partir da lei 10.267/2001, que por sua vez alterou a lei de registro 6.015/73, criando obrigatoriedade de georreferenciar os imóveis rurais. Ou seja, a partir de sua medição, com instrumentos de precisão, o imóvel seria localizado no espaço, através de imagem de satélite, proporcionando um altíssimo grau de confiabilidade nas informações cartorárias e no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, de competência do Incra.

A norma não aponta a indicação de opção no caso de falta de materialização do titulo, do que se pode demandar, inclusive, o arquivamento do processo administrativo.

Está-se a antecipar uma proteção desnecessária ao interessado, neste caso que se confunde com o proprietário. Nesse passo deveria a Administração zelar para que o imóvel descumpridor fosse devidamente destinado, ainda que sendo somente posse, situação em o procedimento poderia ser encaminhado para a desapropriação (ação judicial), devendo ser de interesse do desapropriado a apresentação do título que o legitime a receber a indenização correspondente, em último caso, servir de base para a atualização no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais. Assim, o imóvel já teria a sua destinação (Reforma Agrária), visando o cumprimento da função social, enquanto se discute a quem indenizar.

A seguir vamos tratar de mais um requisito que impede a perseguição da classificação do imóvel rural. Trata-se da capacidade de geração de renda do imóvel.

Diz assim a norma:

> **Seção II**
> **Do Estudo da Capacidade de Geração de Renda do Imóvel**
> Art. 13 O Estudo da Capacidade de Geração de Renda – ECGR do Imóvel terá parâmetros as atividades e rentabilidades tradicionais ou potenciais da agricultura familiar regional, e deverá:
> a) identificar o potencial de geração de renda e a viabilidade econômica, considerando as condições produtivas do solo, o acesso à água para consumo e produção e o mercado consumidor;
> b) definir a capacidade de assentamento mais adequada para o futuro projeto;
> c) conter o anteprojeto de organização espacial do assentamento que contemple a projeção das áreas produtivas, ambientais (Reserva Legal e Área de Preservação Permanente) e agrovilas;
> d) apresentar as políticas públicas disponíveis na região para o atendimento das necessidades do assentamento referentes a, no mínimo, acesso à moradia, água para consumo e produção, energia elétrica e vias de acesso e escoamento e outras;
> e) apontar possíveis soluções técnicas e tecnológicas economicamente viáveis para superação da inexistência ou insuficiência de recursos hídricos;
> f) demonstrar conclusivamente o atendimento aos critérios de elegibilidade de imóveis para fins de reforma agrária, conforme estabelecido no Art.6º §1º inciso III da Portaria MDA nº 83/14.
> Parágrafo único. O ECGR, juntamente com o LVA, devem ser submetidos à aprovação do Grupo Técnico de Vistoria e Avaliação. (IN/INCRA/81/2014, DOU 09.12.2014)

Está clara a intenção de que o imóvel descumpridor da função social não será processado com essa qualificação se não apresentar os requisitos apontados no art. 13 da Instrução Normativa/INCRA/81/2014.

Está claro, também, que o objetivo da disposição é restringir as possibilidades da autarquia federal de desapropriar, pois somente o imóvel que possa apresentar condições (técnica/econômica/ambiental) favoráveis de exploração por trabalhadores rurais, destinatários da área, poderão ser classificados por descumpridores da função social.

Verifica-se, pois, que se não forem atingidos tais requisitos (potencial de geração, acesso à água, etc) não poderá ser desapropriado, a despeito do imóvel não estar cumprindo a função social. Estar-se-ia, dessa forma, legitimando o proprietário, pasmem-se com a colaboração do ente fiscalizador, a continuar sem cumprir a função social. Absurdo, no momento em que a evolução da técnica e da ciência atingem patamares bastante satisfatórios de produção agronômica.

Por certo esses requisitos não estão na Constituição Federal e muito menos na legislação infraconstitucional (lei 8.629/93), sendo, então desnecessárias para a classificação da função social do imóvel rural.

5. Conclusão

Essas breves incursões dão prova da ambiguidade e por óbvio da complexidade do cumprimento da função social, pois na base legal visitada, é bastante visível, que temos no mesmo direito fundamento para sua realização e da mesma forma contra.

É compreensível, também, a partir do contexto histórico, a situação fundiária no Brasil, que passou por regimes de posse e por diversas dificuldades de posse.

Reflete Tarso de Melo:

> No tocante à *função social da propriedade rur*al é possível flagrar um momento especialmente complexo de ambiguidade própria do Direito. A luta pela reforma agrária encontra um aliado no direito, particularmente nos citados artigos constitucionais, mas, ao mesmo tempo, o seu grande adversário é o próprio Direito. É essa contradição, a ser devidamente demonstrada neste trabalho, que a ideologia jurídica faz com que desapareça aos olhos de todos, contribuindo, de maneira determinante, para que o Direito permaneça como um horizonte de esperança, ainda que se agravem as injustiças reais. (MELO, 2009, p.18).

O pior problema é que as discussões que implicam na aplicação ou não da função social nos levam ao seu não atendimento e, como já observado, o cumprimento da função social é um bem que interessa a todos indistintamente, e, por conseguinte não alteramos a realidade social deste imenso Brasil. Senão vejamos:

> A partir da Constituição Federal de 1988, tornou-se recorrente a inclusão do princípio da *função social* na legislação brasileira, e, conseqüentemente, espalhou-se pelo discurso da dogmática jurídica e da jurisprudência a idéia de que, assim, o Direito se abria para uma tendência de conformação dos princípios liberais a necessidades da sociedade como um todo, ou seja, submetendo os interesses individuais ao benefício coletivo, de modo a estimular o equilíbrio entre as classes sociais pela relativização do individualismo que preside as práticas sociais no modo de produção capitalista.
>
> Por outro lado, verifica-se que a submissão legal das garantias particulares ao cumprimento da função *social* é ainda uma tímida 'boa intenção' no

> confronto com a realidade – não obstante se reconheça que, por vezes, ela possibilite, somada à coragem de alguns movimentos sociais e à força de autoridades mais progressistas, resultados práticos que são de grande importância para problemas prementes da sociedade. Contudo, o fato de que, por meio do princípio da *função social*, a sociedade seja beneficiada, de fato, em alguns casos excepcionais, não pode ocultar o que é a regra: por mais que se opere, com a exigência de *função social*, a anexação de obrigações coletivistas aos direitos individuais, não se altera substancialmente a realidade social do país. (MELO, 2009, p.19/20).

As últimas incursões perpetradas pelo Incra, a partir da referida Instrução Normativa dão provas das dificuldades da efetividade da fiscalização e cumprimento da função social , na medida que imuniza, por outros requisitos, não previstos na Constituição Federal, o imóvel rural de uma possível classificação de não cumpridor da função social.

Essa dificuldade de evolução sobre o tema – função social – leva-nos a considerar que não atingimos a alteração definitiva da relativização do caráter absoluto da propriedade. Nesse aspecto, esperamos que nossa contribuição possa colaborar para a sua plena execução, como a adequação da norma administrativa, alterando-a para, no mínimo, não se condicionar a classificação e intervenção no imóvel rural aos requisitos da cadeia dominial, até o destaque, materialização do título, ou mesmo o estudo da geração de renda.

6. Referências bibliográficas

AQUINO, Ruvim Santos Leão de; FRANCO, Denize de Azevedo; Lopes, Oscar Guilherme Pahl Campos. **História das Sociedades**. Rio de Janeiro: Livro Técnico S/A, 1986.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2014.

BARBIERI, José Carlos. Desenvolvimento e meio ambiente. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2007.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. São Paulo: Círculo do Livro, 1994.

CORASSIN, Maria Luiza. **A reforma agrária na Roma antiga**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2006.

FERNANDES, Gonçalves Fernandes. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Jus Podivm, 2014.

LASSALE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000 (Coleção Clássicos do Direito).

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.

MARK, Karl. **O Capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1988

MASI, Domenico de. **O ócio criativo**. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.

MELO, Tarso de Melo. **Direito e ideologia: um estudo a partir da função social da propriedade rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório**. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

RIBEIRO, Juliana de Oliveira Xavier. **Direito Notarial e Registral**. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2008.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. **Manual de direito agrário constitucional**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2010.

SALINAS, Samuel Sérgio. Do feudalismo ao capitalismo: transições. São Paulo: Atual Editora, 1988.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

SANTOS, Gilda Diniz dos. Uma contribuição para execução da regularização das terras de comunidades remanescentes de quilombos. **Revista de Direito Agrário**, Brasília, DF, ano 20, nº 20, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SEBASTIÃO, Pedro. **A caminho da reforma agrária.** Acampamento Gualter: roça boa, vida nova. São Cristóvão: NPGEO/UFS, 2003, dissertação de mestrado em Geografia.

SILVA, José Francisco Graziano da. **Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira**. São Paulo: Editora Hucite, 1978

SILVA, José Virgílio da. **A Constitucionalização do Direito**: os direitos fundamentais nas relações entre particulares. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2012.

SMITH, Roberto. **Propriedade da terra & transição**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

STRECK, Lenio. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise:** uma exploração hermenêutica da construção do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

STRECK, Lenio Luiz. A Constituição e o constituir da sociedade: a função social da propriedade (e do direito) – um acórdão garantista. In: STROZAKE, Juvelino José (org). **Questões agrárias: julgados comentados e pareceres**. São Paulo: Editora Método, 2002.